

卷宗編號： 252/2023
日期： 2024 年 05 月 23 日
關鍵詞： 臨時居留許可、通常居住

摘要：

- 倘根據出入境紀錄可證實司法上訴人甚少留澳，行政當局認定其沒有以澳門為通常居住地，繼而不批准其臨時居留許可續期申請是正確的。
- 不存在適用第 16/2021 號法律第 43 條第 2 款(三)項及第 3 款關於申請人需「通常居住」的規定違反第 3/2005 號行政法規第 19 條第 2 款和該行政法規的規範目的之說，理由是法律的位階比行政法規為高，故對第 3/2005 號行政法規的解釋和適用必須符合第 16/2021 號法律的規定。

裁判書製作人

何偉寧

司法上訴裁判書

卷宗編號： 252/2023
日期： 2024 年 05 月 23 日
司法上訴人： A
被訴實體： 澳門經濟財政司司長

*

一. 概述

司法上訴人 A，詳細身份資料載於卷宗內，不服澳門經濟財政司司長不批准其臨時居留許可續期申請，向本院提出上訴，有關結論內容如下：

1. 澳門貿易投資促進局於 2023 年 3 月 6 日向上訴人透過公函編號 OF/02344/DJFR/2023 作出通知，經濟財政司司長於 2023 年 2 月 6 日作出批示，批示內容為：「根據第 3/020 號行政命令所授予之權限，同意本建議書的分析，並按照第 3/2005 號行政法規第 23 條補充適用的第 16/2021 號法律第 43 條第 2 款(3)項及第 3 款的規定，不批准申請人的續期申請。」
2. 上述批示所指之建議書，即澳門貿易投資促進局第 0437/2014/01R 號建議書，對上訴人所遞交的第 0437/2014/01R 號臨時居留許可續期申請，所作出的分析結論及建議為：「17. 綜上分析，按出入境紀錄及卷宗資料，並經綜合考慮第 8/1999 號法律第 4 條第 4 款所指之各種情況，顯示利害關係人並沒有在澳門居住。故此，建議呈請經濟財政司司長閣下根據第 3/2020 號行政命令所授予之權限，並依據第 3/2005 號行政法規第 23 條補充適用第 16/2021 號法律第 43 條第 2 款(三)項及第 3 款的規定，建議不批准利害關係人是項臨時居留許可續期申請。」此為被上訴實體作出之決定之理由說明。

3. 上訴人並不同意上述決定，故提起本司法上訴。
4. 上訴人認為，第16/2021號法律第43條第二款(三)項及第三款並不適用於重大投資居留之申請。
5. 在第3/2005號行政法規生效前規範同一居留制度之法律為第14/95/M號法令《設立鼓勵措施，以吸納投資及使管理人員和具特別資格之技術人員留在本地區》。
6. 第14/95/M號法令的序言開宗明義敘述了投資及管理人員與具特別資格技術人員之居留制度的意義：「基於澳門之經濟發展及所實行之投資促進政策，故有需要制定特定鼓勵措施，以吸納視為具有經濟效益之投資及使高質素之人力資源留下來，該等措施亦能使企業家、管理人員、具特別資格之技術人員留在本地區。」
7. 在用詞遣字的不同中，可以看到立法者對於重大投資和管理人員或具備特別資格的技術人員的取態有本然上的差異。
8. 對於管理人員或具備特別資格的技術人員類型之臨時居留申請，其目的為吸納高質素之人力資源留澳，而為達到此目的，該等人力資源(即管理或技術人員臨時居留申請人)自然必須定期留澳一定時間，方可為本澳提供管理或技術之勞動力。
9. 但對於重大投資類型之臨時居留申請，其目的是吸納視為具有經濟效益之「投資」到澳門，而非吸納具有經濟效益之「投資人」留於澳門；而為了達到此目的，投資人並不必須要長期留澳，只要投資項目於澳門落地，在澳門運行，為澳門帶來經濟效益即可；而讓重大投資人取得澳門居留資格，獲得出入和逗留澳門的便利，則是吸納重大投資人注資澳門的手法，亦是有關居留制度的效果。
10. 而事實上，上訴人所營運之投資項目牽涉澳門公司與同集團在全球多個國家地區之公司間的連結和合作，屬於國際級別的重大投資。
11. 而作為公司和集團之重要決策人的上訴人，自然需要在國家地區間往

來。

12. 這些投資規模較大者正正才是能夠促進澳門經濟、對澳門發展帶來更有利影響的投資，亦是特區政府借助投資居留制度所欲吸納者。
13. 若法律仍要求投資人在澳門居住一年中大部分之時間，將與法律本身吸納重大投資的目的背道而馳。
14. 故此，根據立法者原意，「通常居住」並不會是重大投資類臨時居留申請人所必須要符合之條件，亦不符合有關制度之目的。
15. 若非如此認為，
16. 被上訴決定所引用的建議書中第 21 點認為，上訴人僅提交了集團旗下的公司登記文件，相關內容並不能實際佐證其陳述之內容，無法體現申請人是因工作原因而暫時離開澳門。
17. 實際上，有關集團旗下公司之登記文件均顯示了上訴人在該等公司皆擔任了董事職務又或是直接或間接股東。
18. 而眾所周知，董事和股東之職責是管理公司和為公司之事宜進行決策。
19. 因此，上訴人因為需要履行工作職務而在該等公司所在的國家和地區間往返，是顯然易見且一般人都能認同的事實，毋須再以任何文件佐證。
20. 被上訴決定所引用的建議書中第 22 點又認為：「 (...)根據申請人為續期於 2019 年 12 月 26 日提交的申請表，顯示其主要家庭成員均在日本(見第 6 頁至第 7 頁)，而填報的現居地址則為其公司「XX 澳門有限公司」的地址(見第 1 頁)，另透過其同日提交的授權書所示(見第 299 頁)，申請人的住址位於日本，縱觀卷宗資料，亦未有文件顯示申請人在澳門設有慣常居所，有關資料反映申請人的家庭生活中心不在澳門，並不以澳門為常居地。」
21. 上訴人只不過是在不同行為中選擇職業住所或通訊地址作為其「住所」。
22. 無論是上訴人提交的申請表，抑或是授權律師代理的授權書，皆沒有證明上訴人常居地何在的功能。

23. 卷宗內當然沒有文件顯示上訴人在澳門設有慣常居所，因為被上訴實體或澳門貿易投資促進局從沒有要求過臨時居留許可或其續期之申請人呈交顯示慣常居所之文件。
24. 被上訴實體既然認為上訴人之慣常居所是程序中需要考慮的事實，但卻沒有採取措施調查該事實，違反了《行政程序法典》第 86 條第 1 款之調查原則。
25. 因此，程序中缺乏證明上訴人慣常居所所在的文件，是由於被上訴實體違漏進行相關調查，違反了調查原則所致，為可歸責於被上訴實體的過錯，被上訴實體亦不能以自身過錯導致之後果作為拒絕上訴人續期申請之理由。
26. 故此，被上訴批示違反了「禁止權利濫用原則」，亦違反了《行政程序法典》第 8 條的「善意原則」。
27. 第 8/1999 號法律第 4 條第 4 款(四)項規定，在判斷一人是否在澳門通常居住時，尚應考慮其主要家庭成員，尤其是配偶及未成年子女的所在。
28. 上訴人認為此項規定並不適用於透過第 3/2005 號行政法規之制度獲取臨時居留許可之申請人。
29. 與第 16/2021 號法律下的家庭團聚類別的一般居留許可制度不同，在第 3/2005 號行政法規之臨時居留許可制度中，家團成員是透過合資格的申請人而獲得惠及性質的臨時居留許可的。
30. 因此，在考慮是否批准臨時居留許可之續期時，不應反過來要求申請人的家團成員在澳門居住。
31. 若非如此認為，
32. 可以看到，第 8/1999 號法律第 4 條第 4 款第(四)項條文與第(一)、(二)及(三)項之用詞存有不同。
33. 該法律第 4 條第 4 款(四)項要求的並不是主要家庭成員須在澳門，而是就着主要家庭成員的所在地而綜合判斷申請人是否在澳門通常居住。

34. 由於上訴人之主要家庭成員所在地為日本，因此上訴人為了與家庭成員團聚，需要不時前往日本而不在澳門，具有合理原因。
35. 此顯示上訴人符合該法律第4條第4款(四)項對於通常居住之其中一項判斷標準。
36. 上訴人自2006年開始在澳門投資，從事專門器具的製造銷售、維修保養、進出口及客戶服務，開發及登記了多項發明專利，產品在本澳甚至亞太地區都佔有相當高的市場份額，每年繳納向澳門政府繳納高額之稅款。上訴人投資的公司亦在澳門創造了數十個就業崗位。
37. 在擴張已有的公司之餘，上訴人還在澳門注入更大金額的投資，發展了工業項目，同時創造更多的就業機會，對本澳的經濟、科技和社會作出重大貢獻。
38. 上訴人在澳門投資開設公司，作為公司的董事會主席對公司進行管理，公司自2006年起長駐於澳門，每天在澳門恆常運作，在澳門具有恆常的生意，在澳門具有實際營運的辦事處，在澳門聘請員工，在澳門繳納稅款，與澳門具有密切聯繫。
39. 因此，上訴人認為被上訴實體認定上訴人並沒有在澳門通常居住，存在法律解釋的錯誤。
40. 綜上所述，被上訴決定違反了第3/2005號行政法規第23條配合第16/2021號法律第43條第2款(三)款及第三項的規定、第8/1999號法律第4條第4款之規定，和禁止權利濫用原則和善意原則，根據《行政程序法典》第124條及《行政訴訟法典》第21條第1款d)，存有違反法律規定之瑕疵，屬可撤銷，應予廢止，並應按照第3/2005號行政法規第19條第3條配合適用之同法規第17條第1款(二)項的規定，作出批准上訴人臨時居留許可續期三年之決定。

*

被訴實體就上述上訴作出答覆，有關內容載於卷宗第63至68背

頁，在此視為完全轉錄。

*

檢察院作出意見書，有關內容載於卷宗第 79 至 81 背頁，在此視為完全轉錄。

*

二. 訴訟前提

本院對此案有管轄權。

本案訴訟形式恰當及有效。

訴訟雙方具有當事人能力及正當性。

不存在待解決之無效、抗辯或其他先決問題。

*

三. 事實

根據卷宗的資料，本院認定以下事實：

1. 司法上訴人於 2017 年 01 月 23 日以重大投資權利人身份，首次獲批臨時居留許可。
2. 司法上訴人向澳門貿易投資促進局申請臨時居留許可續期。
3. 根據出入境紀錄，司法上訴人留澳日數如下：

期間	留澳日數
2017 年 01 月 01 日至 2017 年 12 月 31 日	30
2018 年 01 月 01 日至 2018 年 12 月 31 日	17
2019 年 01 月 01 日至 2019 年 12 月 31 日	30
2020 年 01 月 01 日至 2020 年 03 月 31 日	3

4. 由於司法上訴人每年留澳日數甚少，難以反映其在臨時居留許可申請獲批期間以澳門為生活中心，沒有在澳門特別行政區通常居住，澳門貿易投資促進局認為不利於有關臨時居留許可續期申請，故發函通知司法上訴人進行書面聽證。

5. 澳門貿易投資促進局人員於 2021 年 11 月 24 日作出第 0437/2014/01R 建議書，建議不批准司法上訴人的臨時居留許可續期申請。
6. 被訴實體於 2023 年 02 月 06 日作出批示，同意上述建議，不批准司法上訴人的臨時居留許可續期申請。

*

四. 理由陳述

檢察院作出意見書，有關內容如下：

“...

司法上訴人請求撤銷經濟財政司司長閣下在第 0437/2014/01R 號建議書上所作出之批示並批准(他的臨時居留許可)續期三年之決定，其第 40 點上訴結論是：綜上所述，被上訴決定違反了第 3/2005 號行政法規第 23 條配合第 16/2021 號法律第 43 條第 2 款(三)款及第三項的規定、第 8/1999 號法律第 4 條第 4 款之規定，和禁止權利濫用原則和善意原則，根據《行政程序法典》第 124 條及《行政訴訟法典》第 21 條第 1 款 d)，存有違反法律規定之瑕疵，屬可撤銷，應予廢止，並應按照第 3/2005 號行政法規第 19 條第 3 款配合適用之同法規第 17 條第 1 款(二)項的規定，作出批准上訴人臨時居留許可續期三年之決定。

本案被訴批示之全文為(參見卷宗第 20 頁)：根據第 3/2020 號行政命令所授予之權限，同意本建議書的分析，並按照第 3/2005 號行政法規第 23 條補充適用的第 16/2021 號法律第 43 條第 2 款(3)項及第 3 款的規定，不批准申請人的續期申請。基於《行政程序法典》第 115 條第 1 款，批示中“同意本建議書的分析”之實際效果必然在於：它採納和吸收第 0437/2014/01R 號建議書(參見卷宗第 20-23 頁)，該建議書則成為被訴批示之組成部分。

*

1. 關於第 16/2021 號法律第 43 條第 2 款第(3)項及第 3 款之補充適用

起訴狀之內容昭示，本案司法上訴人提出的第一個論點為：根據立法原意和

重大投資居留許可之目的，性質上「通常居住」不是重大投資類臨時居留申請人必須具備的條件，所以，第16/2021號法律第43條第2款第(3)項及第3款不適用於重大投資居留之申請。

毋庸諱言，第3/2005號行政法規之宗旨的確在於吸引(外來)投資與人才，其第19條第2款明文規定的強制性前提只是必須維持其最初申請獲得批准時被考慮的前提。然則，揆諸語法和系統解釋，我們相信：維持最初申請獲批准時被考慮之前提，僅僅是“臨時居留許可”獲得續期的必要條件，絕非充分條件，更非充足條件。

須知，第14/95/M號法令第11條已明文規定：入境、逗留及定居於澳門之一般制度，補充適用於根據本法規申請定居之人。第3/2005號行政法規廢止和取代了第14/95/M號法令，其第23條斷然規定：入境、逗留及定居於澳門特別行政區的一般制度，補充適用於按照本行政法規的規定申請臨時居留許可的利害關係人。據此，可以肯定：第4/2003號法律與取而代之以的第16/2021號法律適用於依據第3/2005號行政法規第1條而取得在澳門特別行政區臨時居留許可的人士。不僅如此，基於《行政程序法典》第3條第1款確立之合法性原則及第13/2009號法律第3條第1款，對第3/2005號行政法規中任何規範之解釋必須符合第4/2003號法律或取代它的第16/2021號法律。

其實，在依據第3/2005號行政法規第1條而取得在澳門特別行政區臨時居留許可之人士提起的司法上訴中，中級法院和終審法院一以貫之地一致認為：第4/2003號法律補充適用於第3/2005號行政法規(終審法院在第106/2019號、第182/2020號和第143/2021號程序中之裁判；中級法院在第650/2009號、第392/2018-I號、第727/2020號、第866/2020號、第993/2021號和第1053/2021號程序中之裁判)。在其最新的相關裁判中，中級法院毫不猶豫地直接宣告，第16/2021號法律補充適用於第3/2005號行政法規。雖然尊重一切不同見解，我們看不到改變此等精闢司法見解的任何理由，而且，我們坦然相信：它完全適用於本案。

系統解釋《澳門基本法》第24條第2款第2項，第8/1999號法律第1條與第4條及第16/2021號法律第43條第2款與第3款，我們的淺見是：在澳門特別行政區之通常居住不再是絕對不可或缺的前提，欠缺通常居住不再必然導致臨時居留許可之廢止、拒絕續期或拒絕延期；然則，欠缺通常居住畢竟仍然是行政當局廢止居留許可及拒絕續期或延期的理由之一。

歸納而言，我們傾向於認為：第16/2021號法律第43條第2款與第3款賦予了(行政長官)裁量權；居留許可之續期或延期以「通常居住」為前提是規則和常態，不再在澳門特別行政區通常居住不導致廢止臨時居留許可或拒絕居留許可的續期或延期只能是例外；該例外之適用，取決於臨時居留許可之持有人提出並證實值得考量的正當理由。

承上分析，我們的結論是：行政當局(在本案中)補充適用第16/2021號法律第43條第2款第(3)項及第3款無可挑剔，故此，本案之被訴批示不抵觸第3/2005號行政法規之立法精神，司法上訴人的第一個上訴理由不成立。

*

2. 關於通常居住

在起訴狀中，司法上訴人又聲稱：由於他的主要家庭成員都在日本，他為了與家庭成員團聚，需要不時前往日本而不在澳門居住，因此他不在澳門居住，具有合理原因；他自2006年開始在澳門投資，每年向澳門政府繳納高額之稅款，亦在澳門創造了數十個就業崗位，對本澳的經濟、科技和社會作出重大貢獻；他在澳門投資開設公司，公司自2006年起長駐於澳門，在澳門具有恆常的生意，亦具有恆常的實際營運的辦事處，在澳門聘請員工和繳納稅款，與澳門具有密切聯繫；職是之故，他符合“通常居住”的前提，被訴行政行為違反第16/2021號法律第43條第2款第3)項的規定。

2.1. 就“通常居住”之含義，終審法院精練地指出(參見其在第182/2020號程序中之裁判)：二、“通常居住者”的身份必須代表一個具有一定時間跨度及質量程度的“事實狀況”，因為該身份還要求具備某種“連結因素”的性質，顯示出“與某

地”(或地區)“具有緊密且實際的聯繫”,有在此地居住以及擁有和維持居所的真正意圖。三、因此,並不僅僅要求“親身出現”在某一地區作(單純的)“逗留”(即所謂的“體素”),而且還要求在逗留時具有(真正的)“成為該地區居民的意圖”(“心素”),這個意圖可以通過其個人、家庭、社會及經濟日常事務等多個能夠顯示“切實參與及分享”其社會生活的方面予以評估。

此外,終審法院也精闢申明(參見其在第190/2020號程序中之裁判):三、僅從一名之前獲批在澳門的居留許可的人士“暫時不在”澳門的事實中並不能必然得出他已經不再“通常居住”於澳門的結論。四、然而她“長期不在”澳門,鑒於她的解釋是出於“工作上的原因”,因此為維持(或註銷)其所獲得的居留許可的效力,她負有舉證責任去證明相關原因。

有必要著重指出,治安警察局提供的(司法上訴人)出入境紀錄充分和確鑿地證實:他2017年全年至2019年全年(連續三年)在澳門實際居住的日數分別為30,17和30天。姑且不論其餘,這組數據確鑿充分、無可辯駁地顯示:他是“長年累月”地不在澳門,其所謂“因此上訴人為了與家庭成員團聚,需要不時前往日本而不在澳門”明顯不符合事實真相。既然如此,他聲稱自己“符合通常居住所有前提”的論點顯然是信口開河。

至此,我們坦然得出的結論是:本案被訴批示不違反《行政程序法典》第86條第1款訂立之調查原則,不存在事實前提錯誤,亦不觸犯第8/1999號法律第8條第2款。

2.2. 依據資深司法官João Gil de Oliveira與José Cândido de Pinho的旁徵博引及精闢闡述(見Código Civil de Macau Anotado e Comentado,法律及司法培訓中心2018年,Livro I,Volume V,第1-38頁),我們可以引申如下:概括而言,違反「善意原則」之前提與實質在於有過錯地、可歸責地損害他人的利益。

再者,在我們看來,值得強調中級法院和終審法院一以貫之的卓越司法見解:如同平等原則、適度原則和公正原則,善意原則不超越或優於合法性原則,不得成為對抗合法性原則的飾詞(舉例而言,參見終審法院在第54/2011號,第

46/2015 號和第 32/2016 號程序中之判決，中級法院之立場也如出一轍)。

本案中(類似個案中亦是如此)，毋庸諱言，行政當局放棄和變更了其持續很久的傳統做法——在審查臨時居留許可續期申請時，不要求「通常居住」，而且，行政當局放棄和變更上述傳統做法(對司法上訴人而言)的確有些突然，會令人感到出乎意料，甚至措手不及。對此，有必要澄清：其一，行政當局的傳統做法相繼違反第 4/2003 號法律第 9 條第 3 款與第 16/2021 號法律第 43 條第 2 款第(三)項，這也正是行政當局放棄和變更傳統做法的原因和理由；其二，有理由相信，行政當局放棄和變更傳統做法的目的在於準確適用法律，毫無疑問，此等放棄和變更是「合法性原則」的必然要求和題中應有之義，從而——依我們之拙見——不僅義不容辭，而且天經地義。

此外，儘管尊重不同觀點，我們認同中級法院的精闢見解(見其在第 550/2018 號程序中之裁判)：*Por não existir, por parte do IPIM, a obrigação legal de elucidar os requerentes de autorização de residência temporária sobre o significado do conceito de residência habitual, não se pode dizer violado o princípio da boa-fé se o IPIM nunca chegou, antes da declaração de caducidade da autorização de residência, a esclarecer ao interessado aquele conceito.*

承上分析，雖然高度尊重任何不同見解，我們的淺見是本案之被訴批示不構成濫用權利，不違反「禁止權利濫用原則」與善意原則。

綜上所述，檢察院謹此建議法官閣下：宣判司法上訴人敗訴，維持本案被訴批示。

...”。

我們完全同意檢察院就有關問題作出之論證及意見，故在訴訟經濟快捷原則下，引用上述意見作為本裁判的依據，裁定上訴理由不成立。

*

五. 決定

綜上所述，裁判本司法上訴不成立，維持被訴行為。

*

訴訟費用由司法上訴人承擔，司法費定為 8UC。

作出適當通知及採取適當措施。

*

2024 年 05 月 23 日

何偉寧

(裁判書製作人)

唐曉峰

(第一助審法官)

李宏信

(第二助審法官)

米萬英

(檢察院助理檢察長)